

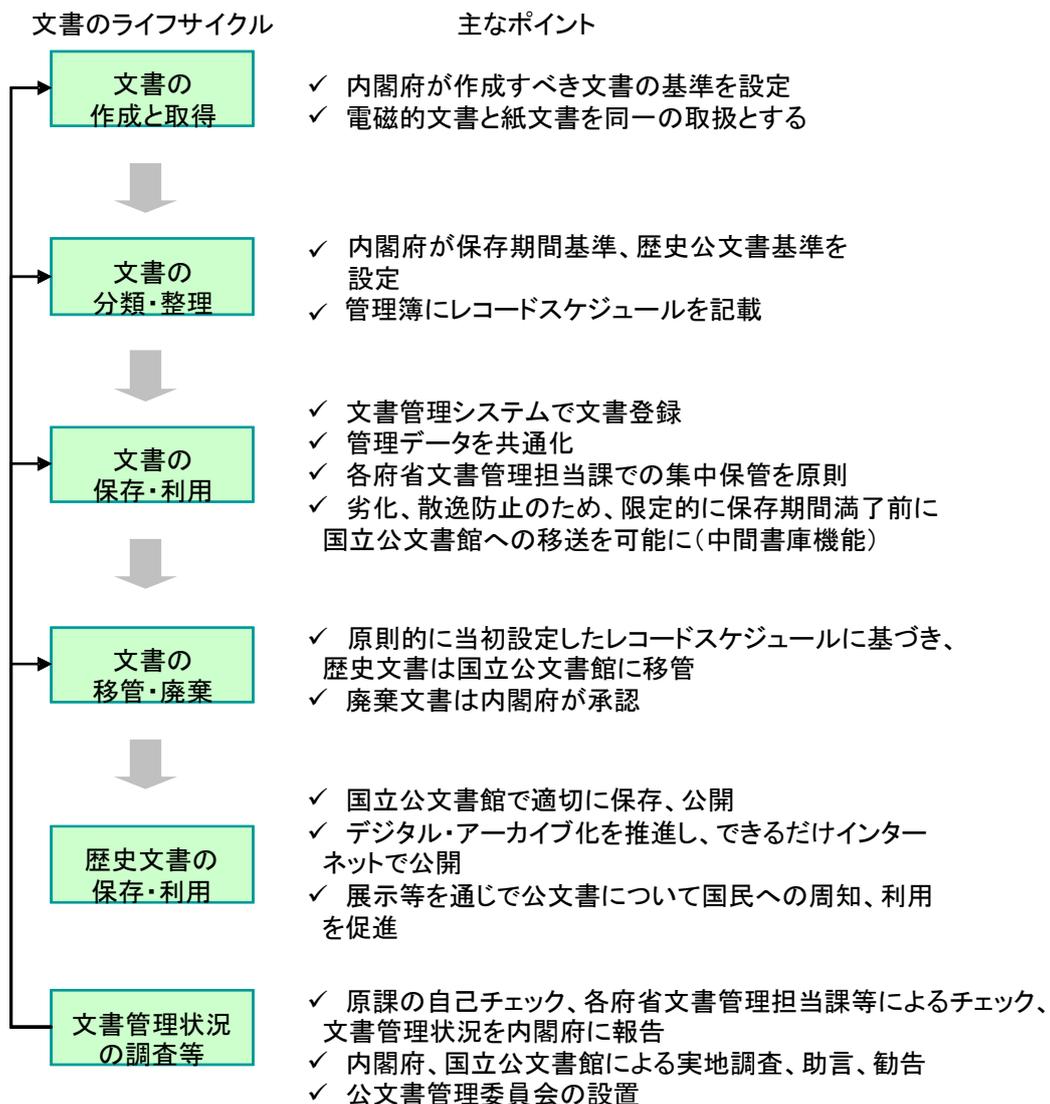
新しい公文書管理のポイント

はじめに

平成 21 年 7 月 1 日に「公文書等の管理に関する法律」（以下、公文書管理法と呼ぶ）が公布されて、2 年以内に施行されることとなった。公文書管理法の特徴は、統一的な管理ルールの設定、レコードスケジュールの導入、コンプライアンスの確保、外部有識者の知見の活用、国立公文書館の機能強化、歴史公文書等の利用促進にある。特に、作成、保存期間、管理簿の記載事項などの統一的な管理ルールの設定、レコードスケジュールの導入、廃棄についての内閣総理大臣の同意の要件化により、これまで各省庁別々に行われた公文書管理を大きく変えることになる。

その具体的なあり方を検討するために、内閣府が行った委託調査の結果も踏まえ、ポイントとしてまとめたものである。

新しい公文書管理の流れ



1. 前提条件

1) 運用方法

- ・現在は紙文書での運用を行っており、電子（Word や PowerPoint 等）で作成した文書でも印刷してファイリングし、保管、移管している。電子文書は各府省の共有サーバー等に保存している。一方、現在、「一元的文書管理システム」が各府省に順次配備され、府省それぞれで運用されている。
- ・公文書管理法が施行される平成 23 年度においては、現在使用している文書管理システム（一元的／省庁独自）を利用し、電子、紙併用型での運用を行うことが現実的である。文書管理システムを利用することとなると、電子文書でも紙に印刷することなく、そのままシステム上で保存することとなる。その場合は、電子文書でも原本となると考えられる。
- ・今後は電子文書が主流になることが想定され、一元的文書管理システムの更新を契機に、将来は一気に政府全体で記録管理システムを導入することが検討される。

2) 電子での運用のめざすべき姿

- ・電子で運用する場合、1) 省庁ごとに管理を行い、管理情報を内閣府に受け渡しする方法と、2) カナダ政府が進めているように、一つの記録管理プラットフォームを活用し、省庁全体で文書管理、文書利用を行う方法がある。
- ・我が国で現在整備されている「一元的文書管理システム」は、従来の紙文書の運用プロセスを基本にして、電子決裁、文書登録機能を有したものである。一方、カナダ政府等で利用されている記録管理システムは、操作の容易性と検索性に優れ、業務システム、電子メールシステムと連動しているので、職員のストレスが少ないものである。省庁でそれぞれ運用するか、全省庁で連携したものにするかは利用ニーズやコスト等を踏まえて検討が必要である。

3) 一元的文書管理システムの利用

- ・一元的文書管理システムについては、既にいくつかの省庁で独自の文書管理システムから移行が進んでいるが、電子決裁、文書登録を含めて利用している省庁、文書登録だけ利用している省庁、あまり利用していない省庁などさまざまである。平成 23 年 4 月段階では、一元的文書管理システムに移行済みの省庁と府省独自の文書管理システムを運用している省庁とが共存している状況である。
- ・職員が文書の登録をすることにより文書の所在がわかるようになるものであり、移行したすべての省庁で文書登録機能を使うようにすべきである。
- ・一元的文書管理システムの運用は各府省で閉じたものになっており、内閣府の承認、調査等に当たっての資料のやりとりは別途行う必要がある。電子的に受け渡しを円滑に行うための方策を検討することが望まれる。
- ・また、一元的文書管理システムを、独立行政法人、国立大学法人等に対していかに導入するかは今後の課題である。

4) 府省における情報利用

- ・文書管理システムで文書を登録することが進めば、登録文書の全文検索が可能となる。これに

より、省内での各課共通業務情報、省内政策形成情報の利用が進むことが期待される。各省の文書管理担当課が情報利用を促進する旗振り役になることが期待される。

2. 文書の作成と取得

1) 作成義務のある文書

・法4条各号を中心に府省共通業務について作成文書の具体化を図るべきである。

①法令の制定又は改廃及びその経緯

②閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯

③複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯

④個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯

⑤職員の人事に関する事項

⑥その他

2) 軽微な文書

・一方、以下のような軽微な文書は、長期保存の必要はないと考えられる。また、最近、ツイッター、ブログ、メルマガを政務三役、幹部職員が活用している例が見られるが、省庁の公式活動として省庁サイトで発信している場合を除き、どのように取り扱うのが適切と考えるのか、今後の検討課題である。

①一時的な記録

・スケジュール帳、組織の活動に関連しない連絡事項、組織で回覧される連絡事項などのコピー、商品やサービスの案内、他者が責任を持って登録することとなる複数の者に来た e メール、スパムメールなど

②ラフなメモや計算

・ラフな計算、個人の作業途中のメモ、最終文書に貼り付ける計算シート、文書、データ検証で打ち出したコピー、アドホックな質問に対する回答など

③意思決定に寄与しないドラフト

・内容のチェックのために使うドラフトなど

④参照用のコピー

・参照用のコピー、組織の手続き、マニュアル、ガイドライン、計画などのコピーなど

⑤不用の出版物

・組織で受けとった営業資料、外部の印刷物など

3) 電子メール

・電子メールでも重要な意思決定、合意形成がされているものは他の紙文書や電子文書と同様に保存義務がある。

・保存責任者は、紙文書と同様に作成送信者になるべきである。外部からの単独受信の場合は受信者になるが、複数受信の場合はその中の直接の担当者となることが望ましい。しかしながら、

電子メールは発言が双方向でやりとりされるため、実務上、いつ保存するか、責任者をどのように決めるかは今後の検討課題である。

4) 他部局から取得した文書

- ・府省、局総務課が、他府省や他部局から受領した場合はそこが原本を保存、担当課が受領した場合は担当課で保存、複数の担当課で受領した場合はそれぞれが正として保存することが適切である。

3. 文書の分類

1) ファイルとフォルダー

- ・コンピュータ上では、文書を「ファイル」と呼び、かつ文書をまとめて格納したものを「フォルダー」と呼んでいる。今後、電子文書が多くなることを考えれば、公文書管理法の「行政文書」と「行政文書ファイル」とコンピュータ上の呼び方との関係をガイドラインで分かりやすく記述すべきである。

2) 名称

- ・現状では、文書名の付け方が職員でまちまちである。できるだけ文書名を見ただけで内容がわかるようにすることが肝要である。

3) 府省共通業務の基準の設定

- ・各府省に共通する業務で発生する文書については、予め保存期間、保存期限到来後の対応を定めておくことで、各府省統一の対応を行うことができ、かつ、各府省で基準を定める手間を省くことができる。このため、保存期間基準や歴史公文書基準を定めるものとする。
- ・共通業務分類は各府省の業務棚卸やヒアリングを行いながら、試行を繰り返して策定することとなる。

4. 文書の保存

1) 文書の保存期間

- ・行政文書の保存期間は、行政機関内における活用可能性、説明責任の重大性と、国民の利便性を考慮に入れる必要がある。諸外国では文書ごとに細かく設定しているが、我が国では、30年、10年、5年、3年、1年、1年未満というように、区切りのいい年数で最低保存期間をガイドラインで定めている。文書ごとに決めていることは一つの考え方であるが、我が国においては、府省や職員が個別に判断するとバラつきが生じるため、現状のガイドラインを参考に今後保存期間を至急検討する必要がある。
- ・文書は作成時に登録する。その文書はその年度で作成したものとなり、翌年度を起算年の1年目としてカウントする。

2) 歴史的価値のある文書の判断

- ・新法ではできるだけ早期に保存期間後の対応（廃棄／移管）を設定することが定められている。

将来国立公文書館に移管すべき歴史的価値のある文書の判断基準は次のとおりである。国民視点で定めることが求められる。

- ① 国益や社会に重大な影響を与える意思決定であったかどうか
 - ② 個人や法人が重大な影響を受ける意思決定であったかどうか
 - ③ 我が国の歴史、文化、学術の発展のために役立つ文書であるかどうか
 - ④ 今後の政策形成の参考資料となるかどうか
 - ⑤ 我が国の社会に重大な影響を与えた事件、事業であったか
- ・府省共通業務については、文書の種類ごとにガイドラインとして示すこととなる。
 - ・府省個別業務については、その考え方を参考に各府省で定めることとなる。

3) 紙文書の保管

- ・紙文書は業務上の参照が頻繁である2年程度はオフィスにおいて簿冊にファイリングする。目次をつけてファイリングすることが望ましい。
- ・その後は文書の散逸を防ぐため、省や局の文書管理担当課で集中管理することが望ましい。所在不明にならないように、バーコードや電子タグなどでの管理を検討することも必要であろう。
- ・府省の倉庫が満杯である場合には、民間外部倉庫の利用が検討される。その場合には、セキュリティ体制、安全で効率的な管理、安全で確実な抹消処理を考慮する必要がある。

4) 中間書庫

- ・中間書庫とは、文書の散逸と劣化を防ぐために保存期間満了前に国立公文書館で受け入れるものである。諸外国ではハンドリング不能の状況になり、縮小、廃止されている場合が多い。行き場のない資料を受け入れるなどの限定的な活用が考えられる。

5) 電子ファイルの保存

- ・文書管理システムを利用して Word 等の電子ファイルを保存する場合は、紙文書と同じ階層構造を保ち、適切にファイル名を付けて保存する。5年を超える長期保存文書については、ソフトウェアのバージョンアップへの対応や公文書館での長期保存に準じた保存対策を施すなどして、電子文書の長期利用性を確保しなければならない。

5. 文書の廃棄、移管

1) 廃棄承認、廃棄停止

- ・文書の廃棄については内閣府の承認が必要である。各府省で廃棄リストを作成し、内閣府の承認を受けて、各府省で廃棄する。内閣府に廃棄リストが提出された際に歴史的価値があるかどうかの判断が必要な場合には、国立公文書館と協力し、現物確認や府省協議を行い、内閣府が決定し、移管する。
- ・また、当初のレコードスケジュールにおいては廃棄予定であった文書に歴史的価値が認められるようになることが想定される。その場合には、内閣総理大臣が廃棄停止命令を出すこととなる。

2) 延長条件

- ・日常的に現物利用をしないと組織に重大な影響を及ぼすことを条件とし、延長は極力限定的とする。

6. 文書管理状況の報告

- ・公文書管理の啓蒙活動の一環として各原課での自己点検を行い、公文書管理の有効性評価を各府省の文書管理担当課が行う。その結果を内閣府に報告し、内閣府は疑義がある場合には実地調査の上、勧告を行うこととなる。

1) 自己点検

- ・各部局総務課、原課による自己点検は少なくとも年1回は実施する。公文書管理の重要性を啓蒙する観点からは、半期に1度程度の点検が望ましい。各原課の文書管理担当がチェックし、課長決裁後、各部局総務課でとりまとめる。各部局総務課は、とりまとめ結果と自身の点検結果も併せて府省文書管理担当課に提出する。

2) 府省文書管理担当課による調査

- ・府省文書管理担当課による調査は少なくとも年1回は実施する。数年に1度の割合で全部局が調査を受けるようにする。調査対象部署への連絡は3日程度前に行う。場合によっては、抜き打ち調査を実施する。文書管理担当課は調査結果をとりまとめ、各部局長へ報告する。調査結果に応じて各部局へ文書管理の改善を要求する。各部署は、改善状況を文書管理担当課へ報告する。

3) 文書管理状況の報告

- ・各府省の文書管理担当課は、毎年1度、各府省における文書管理状況をとりまとめ、内閣府に報告する。報告事項は、行政文書ファイルの状況（全体数、保管場所、保管状況等）、移管、廃棄の状況（移管数、廃棄数等）、管理状況の調査結果（自己チェック、文書課等による調査）、管理上の課題、その対応状況、前年度に内閣府による調査を受け、勧告や指摘事項があった場合には、その改善状況などとする。

4) 報告後の対応

- ・内閣府は、各府省から提出された文書管理状況報告について、報告内での不整合や、行政文書ファイル管理簿、廃棄、移管、延長との不整合を点検し、必要に応じて各府省の文書管理担当課へ実態の問い合わせを行う。内閣府は、文書管理状況報告に基づき、文書管理状況が悪いと判断される場合には、各府省の文書管理担当課を通じて文書管理状況を調査する。また、文書管理状況が極めて悪く、歴史的な重要性の高い公文書が適切に管理されないと判断される場合には、各府省に対し内閣総理大臣による改善勧告を行う。

7. 国立公文書館等での保存

1) 紙文書の保存

- ・紙文書の保存は現在の方法¹を踏襲する。管理番号を付け適切に管理する。バーコードや電子タグなどで管理することも検討されるべきである

2) 電子文書の保存

- ・電子文書での移管はこれからの検討課題であるが、メタデータは、「電子公文書等の管理・移管・保存・利用システムに関する調査」で提案している以下のものを想定する。メタデータは、各府省において文書管理システムで自動的に付与されるデータ、行政文書ファイル管理簿で入力されるデータを基本とし、国立公文書館受入時には利用者の利便性などを考えて振り直すこととなる。

○記録管理に関するもの

文書分類、タイトル、作成者、日付、保存期間、保存期間満了時期、保存場所、保存時期満了時の措置結果、管理担当課・係、備考、各府省個別情報、受入情報、文書番号、言語、関連資料・参考文献、権利関係、公開条件、文書 ID など

○技術に関するもの

ファイルサイズ、OS バージョン、ウイルスチェック情報、タイムスタンプなど

8. 国立公文書館等での利用

1) 利便性の確保

- ・国立公文書館においては、文書の検索性の向上に常に配慮すべきである。平成 23 年度からは電子文書の受け入れが開始されるが、全文検索などができるようにするべきである。

2) 時の経過を踏まえた公開

- ・作成又は取得した当時は秘密の情報であっても時の経過（社会環境の変化、組織の改廃、個人のライフステージの変化、関係者の死亡等）によりその秘密性（保護する必要性）は徐々に低下するが、歴史的もしくは文化的な資料として、又は学術研究用の資料としての利用価値は高まると考えられることから、一定の時が経過した場合には、当該情報を秘密にする（保護する）するよりも、公にする（一般の利用に供する）方が公共の利益になる。時の経過については、諸外国では 30 年を撤廃、短縮する動きもあるが、現状では 30 年は妥当であろう。
- ・現在、外交文書について議論されているように、30 年経過文書については原則的に公開することも検討される。但し、個人情報本人が存命である可能性があるため、年数も含めて、配慮する必要がある。

3) 行政利用

- ・行政利用については積極的に対応すべきであるが、紙文書については原本の紛失、破損することを避けなければならない。複写を行い、発送するなどの方法は今後検討されるべきである。

4) デジタルアーカイブ化の推進

¹ 古文書は平積、現代文書は簿冊など

- ・破損の激しい文書の保存、来館できない利用者へのサービス向上のためにデジタルアーカイブ化を積極的に推進する必要がある。デジタルアーカイブ化の優先順位としては、破損の激しさ、利用頻度から判断すべきである。
- ・デジタルアーカイブ化とマイクロフィルム化を同時に行うべきかについては、デジタルアーカイブの長期耐用性、保存文書の利用性、保存に関わる環境負荷などを含む総合的な評価の動向を見ながら今後判断する必要がある。

5) 展示活動の活発化

- ・現在、スペース、体制は限られている中で、本館では1F 展示ロビーで常設の展示をし、春、秋に特別展示も行っている。国立公文書館の認知度を向上させ、利用促進を図るためには展示、広報活動を積極的かつ計画的に推進することが必要である。今後の活動としては、貴重な逸品の常設展示、テレビや映画などとタイアップした企画展の開催、国会図書館、国立美術館、博物館などとの共同開催、地方公文書館との共同企画展の実施、公文書館を知るツアーの実施、公文書学講座の開催などが考えられる。

6) 他機関との連携

- ・今後、図書館、美術館、博物館など関連機関と連携し、社会的認知を高め、利用促進をすることが必要である。それぞれの行う企画展示での相互のコレクションの貸し借り、アーカイブの標準化、推進に関する協調活動、文化遺産の修復保存に関する協調活動、キュレーターなどの専門人材の育成などが今後検討される。

9. その他

1) 人材育成、体制の充実

- ・適切な公文書管理を行うためには、「国立公文書館」及び「内閣府（公文書管理課）」、「各府省大臣官房文書課文書係」、「各府省の原課の文書管理責任者」の体制の充実、連携の強化が望まれる。このうち、各府省大臣官房文書課文書係は、各府省のナレッジ&インフォメーションマネージャーとして、文書管理台帳の取りまとめ責任者、内閣府・国立公文書館等への問い合わせ・相談窓口、文書管理規則（ガイドライン等含む）、ルール等の策定・見直し・更新の実施、文書管理のルール遵守状況の確認、文書管理の方法に関する指導、各課文書管理責任者、一般職員向けの定期的研修の実施、意識喚起、公文書の管理状況の報告（内閣府への報告）、検索の容易化や過去事例等の活用などのナレッジマネジメントの推進などの重要な役割が期待されている。
- ・文書作成・管理の一次的な責任者として個々の職員の意識改革も欠かせない。文書の台帳への登録、文書の保存期間の設定（一次案）、文書のファイリングの適切な実施（紙・電子両方とも）、文書管理に係る研修等の受講、文書管理の現状等に係る自己点検、監査、調査等への対応が求められる。

2) 独立行政法人、国立大学法人、地方自治体等への支援

- ・公文書管理法は独立行政法人、国立大学法人等も対象としている。地方自治体は、法の趣旨に

のっとり施策の努力義務が課せられている。国立公文書館、内閣府は、こうした機関と連携をとり、我が国全体で適切な公文書管理がなされるよう、指導、助言を行うことが期待される。

平成 22 年 7 月 15 日

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科教授 杉本重雄